

Aufarbeitung von Missbrauch

## „Ohne den Staat geht es nicht“

**Der Kölner Staatsrechtler Stephan Rixen fordert einen Sonderfonds zu Entschädigung von Missbrauchsoptionern in der katholischen Kirche. Bisl würden sie wie Empfänger eines Gnadenakts behandelt, kritisiert er.**

Von DANIEL DECKERS



© Finn Winkler

Für Aufklärung? Der Kölner Dom, Mittelpunkt des Erzbistums

**Herr Rixen, Sie leiten das Institut für Staatsrecht der Universität zu Kö gehören seit Beginn dieses Monats der Unabhängigen Kommission zur Aufarbeitung sexuellen Kindesmissbrauchs an. Was hat das eine mit de anderen zu tun?**

Das Thema Gewalt in unserer Gesellschaft beschäftigt mich seit Studientagen. Seit befasse ich mich, zum Beispiel im Rahmen des Deutschen Vereins für öffentliche u Fürsorge, dem Dachverband der Akteure in der Sozialpolitik, aber auch in Forschungsprojekten mit diesem Thema, vor allem mit der Finanzierung von Frau und Beratungsstellen für Gewaltopfer.

**Für einen Staatsrechtler ist dieses Engagement relativ ungewöhnlich.**

Als Verfassungsrechtler tut man gut daran, wenn man sich auch mit konkreten Rechtsgebieten beschäftigt. In meinem Fall ist es das Sozial- und Gesundheitsrecht man daran zahlreiche verfassungsrechtliche Fragen durchdeklinieren kann. Leider Sozialrecht für viele in der juristischen Zunft eher ein Randgebiet, obwohl es an ein eigenes Staatsziel hängt, nämlich dem Sozialstaatsprinzip.

### **Wie erklären Sie sich das geringe Ansehen des Sozialrechts?**

In der verfassungsrechtlichen Diskussion stand lange Zeit die Abwehr staatlicher Eingriffe in die Freiheit im Vordergrund. Für die Ermöglichung von Freiheit durch Leistungen des Staates hat sie sich lange Zeit nicht interessiert. Gerade das Kinder- und Jugendhilferecht, das zum Sozialrecht gehört, ruft sehr anschaulich in Erinnerung, dass es zu den staatlichen Aufgaben gehört, den Schutz vor sexueller Gewalt gerade durch Präventionsmaßnahmen stetig zu verbessern.

### **2019 haben Sie die Deutsche Bischofskonferenz in der Frage beraten, wie ein neues Modell der Zahlungen von Anerkennungsleistungen aussehen könnte. Warum sind die Bischöfe dem Rat Ihrer Arbeitsgruppe nicht gefolgt?**

Wir hatten vorgeschlagen, sich künftig nicht nur an den herkömmlichen Summen des Schmerzensgeldrechts zu orientieren, sondern sich stärker an der Verletzung von Persönlichkeitsrechten auszurichten - wohlwissend, dass das juristisch anders konzipiert werden muss. Uns ging es um einen Wertungsvergleich. Dann hätten die Zahlungen in Anbetracht des erlittenen Leides deutlich höher ausfallen müssen. Das wollten die Bischöfe leider nicht.

### **Trotz dieser Erfahrung haben Sie sich von der nordrhein-westfälischen Landesregierung als Mitglied der Unabhängigen Aufarbeitungskommission des Erzbistums Köln vorschlagen lassen und wurden im Juni 2022 zu deren Vorsitzenden gewählt. Im Dezember haben Sie die Kommission verlassen. Was war in der Zwischenzeit vorgefallen?**

Die Staatskanzlei in Düsseldorf tat sich, so mein Eindruck, nicht leicht damit, über geeignete Personen zu finden, die in einer solchen Kommission mitarbeiten wollten. Vorbehaltlich der Einsetzung eines solchen Gremiums, wie es in der Gemeinsamen Erklärung der katholischen Bischöfe und dem damaligen Unabhängigen Beauftragten der Bundesregierung für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs (UBSKM) aus dem Frühjahr 2020 entsprach, gab es ja genug. Aber: Gewährte man Unabhängigkeit und Arbeitsfähigkeit der Kommissionen? Was für Befugnisse in Bezug auf die rückwirkende Aufarbeitung oder auf die Kontrolle der Präventionsarbeit? Das war alles nicht geklärt und wurde letztlich auf die Kommissionen abgewälzt.



© Imago

Professor Dr. Stephahn Rixen ist seit April 2022 Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Direktor des Instituts für Staatsrecht an der Universität zu Köln. Seit 2020 ist er überdies Mitglied des Deutschen Ethikrates.

### **Wie wollten Sie diese Fragen in Köln beantworten, wo Kardinal Woelki ein Missbrauchsgutachten mit fadenscheinigen juristischen Begründungen unterdrückt und den Betroffenenbeirat hinters Licht geführt hatte?**

Ich bin niemand, der von vorneherein sagt, das kann ja nichts werden. Man sollte es zumindest versuchen. Es hat sich dann aber für mich schnell herausgestellt, dass eine effektive Aufarbeitung, die alle Bereiche einschließlich der Führungsebene in den Blick nimmt, in Köln kaum möglich und von Teilen der Kommission, so mein Eindruck, so erwünscht war, wie ich es für richtig hielt. Es gab Stimmen, die sagten, es gebe kein Aufarbeitungsproblem, sondern die Kirche habe womöglich nur ein Umsetzungsproblem den Präventionskonzepten. Das stimmt so meines Erachtens nicht. Ich glaube, dass wir immer noch nicht genug über die Mikroverhältnisse des Vertuschens wissen. Aber dieses Wissen – und dabei geht es nicht nur um die juristische Dimension – ist für die Präventionskonzepte und die Haltungen, die sie tragen sollen, zentral. Für mein Verständnis von Aufarbeitung war letztlich kein Platz. Als ich das erkannt habe, war es Zeit zu gehen.

### **War es Absicht oder Nachlässigkeit, dass der Unabhängige Beauftragte für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs (UBSKM) in der Gemeinsamen Erklärung mit der katholischen Bischofskonferenz im Juni 2020 nicht Mindeststandards vorgegeben hat, was die Arbeitsweise der Unabhängigen Kommissionen und die Vergleichbarkeit der Missbrauchsgutachten in den einzelnen Diözesen angeht?**

Auf den ersten Blick könnte man sagen: Die katholische Kirche hat gut verhandelt. Sie greift zu kurz. 2020 fehlte der politische Wille für mehr. Man sollte die Vereinbarung als einen ersten Schritt sehen.

**Die Kirchen – auch die evangelische – haben aber gerade das Verfassungsurteil auf ihrer Seite, wenn sie sich auf das grundgesetzlich verbriefte Selbstbestimmungsrecht zurückziehen. Tragen Regierungen und Justiz womöglich eine Mitschuld an dem Versagen der Kirchen angesichts der Missbrauchskrise, indem sie den Schutzraum der Kirchen sehr großzügig auslegen?**

Bis heute werden immer noch Märchen über das angeblich unantastbare Selbstbestimmungsrecht erzählt. Tatsächlich wird es seit den 1950er Jahren von den und ihnen gewogenen Juristen immer dann als eine Art Schutzwall aufgebaut, wenn es darum geht, den Kontrollzugriff des Staates möglichst frühzeitig und pauschal abzuwehren. Gleichzeitig habe ich den Eindruck, dass ein solches Verständnis des Selbstbestimmungsrechts seitens des Staates aus taktischen Gründen ebenfalls ganz angeführt wird. Zum einen würde es auf den Staat zurückfallen, wenn er sich bei der Aufarbeitung an die Stelle der Kirchen setzte und dann etwas schiefginge. Zum anderen würde der Staat damit rechnen, dass sich umso mehr Fragen an ihn selbst richten, je mehr die Initiative ergreift. Man denke nur an die Aufsicht über die Kinderheime.

**2016 hätte die damalige Bundesregierung den Aufklärungswillen zeigen können, den viele jetzt bei der Kirche vermissen. Damals wurde eine starke unabhängige Aufarbeitungskommission ins Leben gerufen, aber sie bekam kein starkes Mandat, wie es damals Kommissionen in England, Australien oder Irland hatten. Absicht oder Zufall?**

In manchen vom englischen Recht beeinflussten Ländern kann die Exekutive Kommissionen beauftragen, mit polizei- beziehungsweise justizähnlichen Befugnissen gesellschaftsrelevante Fragen oft über Jahre aufzuklären, wie das etwa beim Thema Kindesmissbrauch in Australien geschehen ist. Vergleichbares kennt die deutsche Rechtsordnung nicht.

**Kann das das letzte Wort sein?**

Trotz der eher weichen Befugnisse hat die Unabhängige Aufarbeitungskommission darangesetzt, Aufarbeitung auch unter diesen Bedingungen voranzubringen. Das ist gelungen. In den vergangenen Jahren hat die Kommission eine ganze Reihe von Problemfeldern beleuchtet und die richtigen Fragen gestellt. Was ging in Schulen und im Lehrpersonal übergriffig wurde? Hätte der Staat nicht viel früher die Sportverbände verpflichtet nehmen müssen, was Aufklärung und Prävention angeht, gerade weil er sie massiv fördert? Und sie war lange Zeit die einzige Kommission weltweit, die sexualisierten Kindesmissbrauch auch in Familien in den Blick genommen hat und nicht nur die Institutionen.

**Die zweite Amtszeit der Kommission, in die Sie berufen wurden, läuft Ende dieses Jahres aus. Der Koalitionsvertrag, in dem die gesetzliche Verankerung von UBSKM und Aufarbeitungskommission versprochen wird, wurde im November 2021 geschlossen. Ein entsprechendes Gesetzesvorhaben ist**

## **nicht einmal im Kabinett behandelt worden, geschweige denn im Bund das die Deutschland-Geschwindigkeit beim Thema Missbrauch?**

Das Projekt nimmt derzeit Fahrt auf. Es sind viele Fragen zu klären: Rechtstatus, A Befugnisse von UBSKM und Kommission. Dabei geht es nicht nur um rechtstechni Aspekte, sondern auch um symbolische Fragen, die signalisieren, wie wichtig das T gesamtgesellschaftlich ist. So könnte man sich vorstellen, die UBSKM wird durch d Bundespräsidenten ernannt. Oder soll es besser die Familienministerin sein? Oder nicht doch um eine Aufgabe, die für das Gemeinwesen so zentral ist, dass die UBSK Bundestag angebunden werden muss?

## **Welche Variante würde der Staatsrechtler bevorzugen?**

Ich glaube, dass sich die bisherige Konstruktion einer Anbindung an das zuständig Fachministerium bei großer fachlicher Unabhängigkeit und großer organisatorisch Autonomie bewährt hat. Auf dieser Basis sollten UBSKM und Kommission erst ein weiterarbeiten. Das schließt eine Ernennung durch den Bundespräsidenten nicht a

## **Wie sollte das neue Mandat technisch ausgestaltet werden?**

Manche Betroffene werben dafür, die Unabhängige Aufarbeitungskommission des mit Zwangsbefugnissen auszustatten, ähnlich den Vorbildern im Ausland. Ich kann nachvollziehen, befürchte aber, dass sich dafür – von allen verfassungsrechtlichen Problemen abgesehen – kaum eine politische Mehrheit finden ließe. Es wäre schon gewonnen, wenn die ihre indirekten, aber durchaus wirksamen Instrumente noch v würden.

## **Also noch mehr Anhörungen und öffentliche Hearings zu einzelnen Th und Tatorten?**

Es gibt immer noch Tatkontexte, über die wir zu wenig wissen. Dazu braucht es zur die vertraulichen Anhörungen mit Betroffenen, die im Zentrum der Arbeit der Kom stehen. Was hier organisiert wird, ist Sichtbarkeit. Betroffenen wird zugehört, sie b eine Stimme und erfahren Anerkennung. Wichtig sind zum andere aber auch die öf Hearings - und haben bereits viel bewegt.

## **Nicht zur Freude aller, etwa der Sportverbände.**

Manche Institutionen fürchten die Folgen der Sichtbarkeit von Betroffenen, die der haben, ihr Schweigen zu überwinden – und das ist öffentliche Kritik. Die Kommiss einen verlässlichen Rechtsrahmen bekommen, zu dem auch die Kooperation mit d gehört, die sich auf Landesebene um Aufarbeitung bemühen. Nach einigen Jahren dann evaluiert werden, ob sie mehr Befugnisse braucht oder nicht. Wichtig wird in Punkt aber sein, wie sich die Länder positionieren.

## **Bewegen sie sich?**

Die SPD-geführte Landesregierung von Rheinland-Pfalz hat angekündigt, eine Expertenkommission und einen Betroffenenrat einzurichten. In Nordrhein-Westfalen haben die Oppositionsparteien SPD und Grüne das Thema Missbrauch auf Tagesordnung der Landtage gesetzt. Der bayerische Justizminister Georg Eisenreich der CSU wiederum nimmt das Thema seit langem sehr ernst und hat vorgeschlagen, eine Ombudsstelle für Betroffene einzurichten. Das zeigt: Das Thema ist parteiübergreifend präsent.

**Anstelle der Bundesregierung hätten 2016 auch Abgeordnete auf die Idee kommen können, dass der Staat seine Rolle neu definieren müsse, wohlwissend, dass es auch um staatliches Handeln geht, bis hin zu Haftungsfragen.**

Wenn Haftungsfragen am Horizont auftauchen, gehen viele Warnlampen an. Aber ich glaube, es gibt kein Zurück mehr. Bislang haben sich alle anderen Akteure wie die Sportverbände oder die evangelische Kirche eher hinter der katholischen Kirche und der Staat hinter allen. Jetzt wird man darüber nachdenken müssen, ob es für die Betroffenen nicht nur höhere finanzielle Entschädigungen geben muss als die, die die katholische Kirche zahlt, sondern auch bessere Beratungs- und Unterstützungsangebote auf die Situation der Betroffenen zugeschnitten sind.

**Wenn ein Betroffener gegenüber einer Institution ein Recht auf Aufarbeitung geltend machen würde, bekäme er es nach aller Erfahrung mit Juristen die genau wissen, welche Akten nicht eingesehen werden dürfen und die Persönlichkeitsrechte des Beschuldigten geschützt werden müssen. Wie man diese Abwehrstrategien durchkreuzen?**

Wenn man nur das individuelle Recht auf Aufarbeitung nimmt, da muss man damit rechnen, dass Betroffenen darunter Unterschiedliches verstehen. Der kleinste gemeinsame Nenner ist wahrscheinlich der Zugang zu Akten, in denen ihre Geschichte Spuren hinterlassen hat. Das setzt natürlich voraus, dass es Akten gibt. Das wird im privaten Bereich – Stichwort „Gewalt in der Familie“ – anders sein als bei Religionsgemeinschaften oder staatlichen Akteuren, etwa den Jugendämtern oder Schulen. Da ist nach aller Erfahrung mit einer eher oder weniger starken Abwehrhaltung zu rechnen. Also muss es ein Thema des derzeit geplanten Gesetzes sein, wie ein Recht auf Aufarbeitung als Zugang zu Akten ausgeübt werden kann. Zugleich braucht es unterhalb des Gesetzes stabile Absprachen zwischen Ländern, Kommunen und zivilgesellschaftlichen Institutionen, damit das in der Praxis überhaupt funktioniert.

**Der Hamburger Historiker Thomas Großbölting hat vor drei Jahren in F.A.Z. vorgeschlagen, sich beim Aktenzugang an dem Stasi-Unterlagengesetz zu orientieren. Seither ist nichts passiert. Halten Sie dies für einen gangbaren Weg?**

DDR-Unrecht und sexuelle Gewalt sind unterschiedliche Unrechtserfahrungen. Ab ähneln sich insoweit, als es um Unrechtserfahrungen geht, die eine ganze Gesellschaft betreffen, auch wenn das vielen beim Thema sexualisierte Gewalt möglicherweise nicht bewusst ist. Hier kann zumindest die Orientierung am Stasi-Unterlagengesetz helfen, wenn es um die Abwägung gegenläufiger grundrechtlich geschützter Interessen geht.

**Das Datenschutzrecht ist inzwischen zu etwas wie einer Art Allzweckwaffe geworden, wenn Institutionen unliebsame Anfragen abwehren wollen. Betroffene können davon ein Lied singen. Was können Sie erhoffen?**

Das inzwischen europäisierte Datenschutzrecht ist flexibler, als viele behaupten. Dies gilt für das staatliche und das kirchliche Archivrecht, deren Ziel nicht absolute Abschottung ist. Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass das Recht auf Vergessen, das aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht folgt, kein Rechtstitel gegen ein Erinnern in historischer Verantwortung ist. Es kann also nicht sein, dass das Persönlichkeitsrecht von Tätern und Vertuschern immer Vorrang vor der Aufarbeitung genießt. Hier kann man bei den Abwägungen noch mutiger werden zu Gunsten der Aufarbeitung.

**Das heißt, man wird über Äußerungsrecht und Datenschutz neu nachdenken müssen?**

Erinnern in historischer Verantwortung bedeutet, dass Betroffene sich auch an die Täter erinnern, die ihnen Unrecht angetan haben, und diese Personen haben Namen. Bei der Aufarbeitung muss es primär um das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen gehen, um das Unrecht verstehen und bewältigen wollen, auch indem ihnen das im Staat organisierte Gemeinwesen sagt: Wir stehen an eurer Seite. Selbstverständlich können Täter und Vertuschler das Äußerungsrecht bemühen. Aber in einem Rechtsstaat darf dadurch die Sichtweise der Betroffenen nicht ins Hintertreffen geraten. Hier droht äußerstenfalls eine sekundäre Viktimisierung mit den Mitteln des Äußerungsrechts. Das muss unbedingt verhindert werden.

**Was heißt das im Blick auf die abstrakte Rechtsstellung von Betroffenen, auch auf deren Möglichkeit, ihre Rechte zu kennen und wahrzunehmen?**

Der Staat hat die grundrechtlich verankerte Pflicht, die körperliche Unversehrtheit der Menschen zu schützen. Kann er das nicht gewährleisten oder versagt er sogar, erwirbt er daraus eine Verantwortung für die Folgen von sexualisierter Gewalt. Ein gesetzlich verankertes Recht auf Aufarbeitung würde diese Verantwortung manifestieren. Ein Recht auf Aufarbeitung liefe aber in einem Großteil der Fälle leer, wenn es nicht verbunden wäre mit einem Recht auf Beratung und Begleitung, auf Auskunft seitens der Institution, auf Aufbewahrung und Archivierung ihrer Akten, und der Pflicht der Institutionen, diese aufzuarbeiten.

**Es geht also um eine bedarfsorientierte Unterstützung, neudeutsch um Case Management?**

Es wäre keine gute Entwicklung zu sagen, jetzt haben alle das nominelle Recht auf Aufarbeitung im Sinne eines Aktenzugangs, und am Ende kann es gar nicht eingeleitet werden, weil die reale Handlungsfähigkeit fehlt. Wo finde ich die Unterlagen, die ich benötigen orientiere ich mich in einem Archiv, wie gehe ich mit dem um, was ich da lese? Insofern meines Erachtens ein Recht auf Aufarbeitung mit einem Anspruch auf Beratung und Begleitung verbunden sein.

### **Lässt sich überhaupt abschätzen, wie viele Personen in Deutschland von sexueller Gewalt betroffen sind?**

Jeder, der im Freundes- oder Familienkreis nachfragt, stößt eher früher als später auf Personen, die Opfer von Übergriffen bis hin zu schweren Verbrechen geworden sind. Die wenigen wissenschaftlichen Dunkelfeldstudien, die es gibt, lassen das Ausmaß dieser Unrechtserfahrungen aber bestenfalls erahnen. Wir sprechen davon, dass jeder siebte Erwachsene in Kindheit oder Jugend sexuellen Kindesmissbrauch erlitten hat. Bei UBSKM gibt es aktuell Überlegungen zu einer Dunkelfeldforschung zum Ausmaß der Gewalt an Kindern und Jugendlichen. Es ist eben ein Thema, das die ganze Gesellschaft betrifft.

### **In der Bundesrepublik gibt es ein Opferentschädigungsgesetz (OEG), das Opfern von Gewalttaten ermöglicht, vor Gericht Entschädigungsleistungen hin zu Renten einzuklagen. Die Kirchen haben die Betroffenen nie auf dem Weg verwiesen, geschweige denn ihnen juristische und psychologische Unterstützung angeboten.**

Sobald man klagt, stellen sich enorme Beweisprobleme, auch wenn das OEG gewisse Beweiserleichterungen kennt. Aber der Rechtsweg ist für die Betroffenen sehr aufwendig und oft sehr belastend, was auch der Grund dafür ist, dass es sehr wenige Urteile gibt, in denen Sozialgerichte Entschädigungsleistungen wegen sexuellen Missbrauchs zugesprochen haben. Bei den Kirchen kommt hinzu, dass viele Fälle, die in den vergangenen Jahren bekannt wurden, Jahrzehnte zurückliegen. Das OEG ist aber, von einer Härtefallregelung abgesehen, nicht auf Taten vor seinem Inkrafttreten am 16. Mai 1976 oder für die neuen Bundesländer am 3. Oktober 1990 anwendbar.

### **Wird sich die Lage der Betroffenen verbessern, wenn das OEG mit Wirkung zum 1. Januar 2024 in das neue Vierzehnte Buch des Sozialgesetzbuchs überführt wird?**

Tatsächlich wird es bei den Beweisfragen einige Erleichterungen geben. Aber für viele „Altfälle“ dürfte auch die Neuregelung zu spät kommen. Das heißt aber nicht, dass Gesetzgeber oder betroffene Institutionen die Hände in den Schoß legen dürften; insbesondere der Umgang mit Betroffenen im Verfahren muss verbessert werden. Man kann neben dem allgemeinen Entschädigungsrecht Sonderlösungen finden, wie man es früher getan hat, etwa mit einer Stiftung für contergangeschädigte Menschen, für

Dopingopfer oder für Personen, die mit dem HI-Virus verseuchte Blutprodukte erhalten haben. Man muss solche Sonderregelungen nur wollen.

**Die Kirchen haben es bislang nicht gewollt. Könnte sich deren Haltung sollten Gerichte die Bistümer in Haftung nehmen und Betroffenen Summe zusprechen, wie Sie sie vor drei Jahren vorgeschlagen haben?**

Die Diskussion über eine Fondslösung dürfte Fahrt aufnehmen, sollten die ersten Landgerichte Schadenersatzzahlungen in hohen sechsstelligen Summen auswerfen dürften die Finanzverantwortlichen aller Institutionen, auch die der Kirchen, neu zu anfangen und sich überlegen, ob sie es auf dutzende oder gar hunderte Verfahren an lassen wollen, die das Verhalten der Institutionen jahrelang in der Öffentlichkeit zu machen, oder ob sie nicht gleich einen Fonds auflegen, aus dem Einmalzahlungen und wiederkehrende Zahlungen wie Leibrenten erfolgen.

**Das Erzbistum Freiburg unterstützt Betroffene mit monatlichen Zahlungen ihren Lebensunterhalt nicht mehr selbst bestreiten können und bei der staatlichen Leistungen gerade so über der Armutsgrenze liegen. Wäre das Vorbild?**

Das kann nur ein erster Schritt sein. Was sich bis heute nicht geändert hat, ist, dass Betroffenen im Rahmen des kirchlichen „Verfahrens zur Anerkennung des Leids“ nicht gleichwertiges Gegenüber angesehen werden, sondern immer noch als Empfänger von Gnadenaktes. Die Leistungen verstehen sich ausdrücklich als freiwillige Leistungen habe die Institution nicht in rechtlich erheblicher Weise versagt, als sei das Leid irgend ohne die Institution entstanden. Nicht nur an dieser Stelle merkt man, dass immer das finanzielle Eigeninteresse der Institution durchbricht. Das wird aber nicht offen eingestanden, sondern hinter einer Fassade angeblich großzügiger Güte versteckt v

**Andere Institutionen zahlen bislang wenig oder gar nichts.**

Deswegen ist es so wichtig, dass die staatlichen Gerichte in das kircheninterne Anerkennungsverfahren noch mal Bewegung hineinbringen. Das wäre ein Signal an Institutionen, die sich bisher noch kaum bewegt haben, was die Zahlung von Entschädigungen betrifft. Auch die Arbeit der staatlichen Gerichte zeigt: Es braucht gelingende Aufarbeitung immer wieder staatliche Impulse, damit sich in den Institutionen etwas verändert. Ohne den Staat geht es nicht.

Quelle: F.A.Z.